

# **DIREITOS DE CIDADANIA: O FORTALECIMENTO DO PODER LEGISLATIVO E DO ASSOCIATIVISMO NO BRASIL**

Matheus Valadares Soares<sup>1</sup>

Prof. Dr. Alexandre Garrido da Silva<sup>2</sup>

## **RESUMO**

O presente artigo busca encontrar caminhos para a concretização da cidadania no Brasil, com enfoque no fortalecimento do Poder Legislativo e no associativismo. Para tanto, traça-se uma compreensão a respeito do desenvolvimento da cidadania brasileira, percebendo como o surgimento cronológico de cada um dos tipos de direitos de cidadania - isto é, direitos civis, políticos e sociais -, afetou o tipo de cidadão que se formou no país. A partir disso, são analisadas as estruturas dos poderes Executivo e Legislativo, evidenciando os efeitos na cidadania brasileira.

Palavras-chave: Cidadania. Democracia. Poder Legislativo. Associativismo.

## **INTRODUÇÃO**

O sociólogo britânico Thomas Marshall, na década de 1960, publicou uma análise do desenvolvimento dos direitos de cidadania que se tornou alicerce para os estudos no tema. O autor dividiu-os em três facetas: direitos civis, políticos e sociais. Para ele, esses direitos evoluem sequencialmente e resultam em um cidadão com amplas garantias fundamentais, que são conquistadas pelo cíclico exercício destas.

Na concepção de Marshall (2021), os direitos civis são aqueles necessários à liberdade individual, como a liberdade da pessoa, liberdade de expressão, de pensamento e de fé, de possuir propriedade e realizar contratos válidos, além do direito à justiça. O elemento político seria o direito de participar no exercício do poder político, como membro ou eleitor dos órgãos de autoridade que o exercem. Por fim, o elemento social diz respeito ao bem-estar e

---

<sup>1</sup> Estudante do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Uberlândia, confeccionando artigo científico como requisito da disciplina Trabalho de Conclusão de Curso II.

<sup>2</sup> Professor Associado na área de Fundamentos do Direito na Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia. Docente do corpo permanente do Curso de Mestrado em Direito Público da Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia.

segurança econômicos e a participação no patrimônio social. Esses direitos são imprescindíveis na participação do indivíduo como membro da sociedade.

O objetivo deste artigo é analisar o estudo de Marshall na conjuntura brasileira, entendendo o processo de desenvolvimento da cidadania no país e, mais importante, qual o tipo de cidadão que se forma a partir disso. Para tal, utiliza-se da obra de José Murilo de Carvalho, que analisou a teoria do sociólogo britânico sob a ótica brasileira. Assim, a partir dos pensamentos de Liszt Vieira e Leonardo Avritzer, pretende-se entender como se dá a relação cidadão-Estado e como a participação política pode aperfeiçoá-la e robustecer os direitos de cidadania no Brasil.

Para tanto, traça-se, primeiramente, um paralelo entre a teoria de Marshall e o contexto brasileiro. Após, demonstra-se as funções das instituições de garantia dos direitos e suas relações com os cidadãos, bem como destes para com o Estado em geral. Por fim, busca-se apontar formas de participação popular para consolidação de direitos, focando no associativismo e no fortalecimento do Poder Legislativo, voz do povo na representação política.

Como nota introdutória, cabe mencionar que as funções, estruturas e formas de relacionamento entre o Legislativo e o cidadão serão destrinchadas nas próximas seções, mas é importante que isso seja feito tendo em mente o que é o associativismo.

Trata-se de qualquer união de associações ou indivíduos em iniciativa formal ou informal, normalmente com fundos privados, que têm o objetivo de superar dificuldades, por meio da produção de bens e serviços que geram benefícios científicos, culturais, econômicos, sociais ou políticos. Partem da sociedade civil e estão fora do campo institucional do Estado, abrindo “espaço para os movimentos sociais e associações da sociedade civil na compreensão mesma do processo de democratização, incorporando novos conceitos, destacando-se o de esfera pública” (VIEIRA, 2001, p. 73).

As associações com essas características e fins formam, segundo Vieira (2001), o setor público não-estatal, chamado também de terceiro setor, setor social, organizações da sociedade civil ou organizações não-lucrativas. Dessa forma, constituem a materialização do associativismo, ponto chave da concretização da cidadania no Brasil.

## **1. O DESENVOLVIMENTO DOS DIREITOS DE CIDADANIA NO BRASIL**

O estudo paradigmático de Marshall elege a realidade britânica como base para a análise do desenvolvimento da cidadania, mas tem uma percepção proveitosa para qualquer

sociedade. Ao estabelecer um modelo lógico de progressão de direitos, torna-se possível entender como o cidadão lida com eles, como os exerce e como os usa para a própria manutenção da cidadania.

Na concepção do autor, um tipo de direito depende do outro e o avanço se dá de forma piramidal, sendo preciso a conquista de um para o alcance do próximo. Observando o curso da história, nota-se, primeiramente, que na sociedade feudal europeia, tanto direitos como as instituições que os garantiam eram muito amalgamados, causando pouca diferenciação entre eles e uma íntima relação entre status social e direitos. Isso significa que normalmente as classes superiores desfrutavam de uma maior proteção.

A partir do século XII, com a formação dos Estados nacionais, as instituições também passaram a um status nacional e se especializaram quanto ao tipo de direito protegido. O resultado é a trilhagem de um caminho separado de cada elemento da cidadania, se desenvolvendo de acordo com os anseios sociais e do poder. Fica marcada, então, a estrutura estudada por Marshall.

A primeira categoria a ser obtida, segundo o autor, é a dos direitos civis. Até os dias de hoje, a liberdade é um direito muito celebrado e é fundamento para o exercício da cidadania e da democracia. Ainda mais, serve de base para outros direitos civis, como o trabalho e a livre expressão. Liberdade e cidadania se tornaram palavras intercambiáveis (MARSHALL, 2021, p. 31).

A mudança comportamental dos indivíduos quanto a sua submissão ao Estado por meio de suas liberdades civis, bem como as mudanças ideológicas que acompanharam esse movimento, geraram o desenvolvimento dos direitos políticos. No século XIX, combatendo o baixo poder decisório dos cidadãos, concedeu-se antigos direitos a novas parcelas da população. Ao contrário dos direitos civis, que precisaram ser criados para serem obtidos, os direitos políticos trataram de expansão do grupo que podia exercê-los (MARSHALL, 2021, p. 31).

Esses direitos, em sua ampliação, foram ligados a características econômicas, normalmente exigindo posse de terras ou certo status social para posterior exercício. A lógica era que todos tinham a devida liberdade civil para mudar de classe social por meio de seu esforço e trabalho, o que, obviamente, não reflete a esmagadora lógica de desigualdade do liberalismo que predominava quando do desenvolvimento dos direitos políticos. Existia uma ligação de dependência destes para com os direitos civis, e somente no século XX é que foram entendidos como duas modalidades distintas de direitos. Os direitos políticos ganharam uma dimensão pessoal e subjetiva, tornando-se inerentes ao cidadão.

Por fim, os direitos sociais emergiram. Um grande problema enfrentado foi o cunho limitante desses direitos perante a ideologia liberal, deixando os cidadãos da época entender que as regulações implantadas pelos direitos sociais tirariam direitos civis e liberdades contratuais. Exemplos são a redução da jornada de trabalho e exigências de melhores condições de trabalho, que ao ver de muitos significava grave agressão à liberdade contratual.

No entanto, uma sociedade não pode funcionar sem essas restrições. Certos freios ao poder do capital são necessários para salvaguardar condições mínimas de existência dos cidadãos, além da própria garantia de desenvolvimento saudável dessas pessoas. Os direitos sociais abrangem mais do que limitações ao trabalho, mas também os direitos fundamentais à educação e à concretização da dignidade. São, assim, de vital importância para o próprio desenvolvimento do cidadão.

O pensamento de Marshall, quando transportado para a história brasileira, não segue os mesmos rumos. Segundo José Murilo de Carvalho, no Brasil a pirâmide é colocada de cabeça para baixo, com direitos sociais na base, direitos políticos no meio e direitos civis no topo e é “razoável supor que caminhos diferentes afetem o produto final, afetem o tipo de cidadão, e, portanto, de democracia, que se gera” (CARVALHO, 2018, p. 220).

Essa conclusão não é distante quando se analisa a teoria do sociólogo britânico, vez que a necessidade de um tipo de direito para desenvolvimento do próximo é inegável. Mas a realidade brasileira é peculiar, na medida em que a concessão de direitos ocorreu em situações que não eram propícias para sua realização saudável.

Durante a maior parte da história do Brasil, não existiam cidadãos no sentido próprio da palavra, com esferas de direitos a serem garantidos e protegidos pelo Estado. Nem mesmo os senhores ou a população livre desfrutavam de um amplo conjunto de direitos que os protegesse das arbitrariedades do absolutismo instalado. Segundo Carvalho (2018) “os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava”. Os direitos eram escassos e deficientes.

Nem mesmo a Proclamação da República trouxe mudanças tão significativas nos direitos de cidadania, tendo em vista a manutenção de uma ordem bastante similar à do Império, com falsas promessas de democracia. A primeira experiência democrática brasileira chega a ser cômica, para não dizer desesperadora, com os estados de Minas Gerais e São Paulo alternando o poder e garantindo suas vitórias com práticas de abuso de poder político.

Somente após 1930, com a tomada do poder por Getúlio Vargas é que os direitos de cidadania propriamente começaram a se desenvolver. O novo presidente chegou ao cargo por meio de um golpe e não tardou a exercer seu mandato por meio de autoritarismo, repressão e

censura. Contrariamente, em verdadeira política de pão e circo, realizou mudanças na legislação, que concedeu pela primeira vez direitos sociais no Brasil: regulou normas trabalhistas, a organização sindical, a previdência social, dentre outros. As condições de vida dos brasileiros melhoraram significativamente, mas às custas de mínimo poder político e de inúmeras restrições em suas liberdades civis.

Em comparação com a teoria de Marshall, que preconiza a conquista desses direitos por meio da ativa participação política e, conseqüentemente, de uma cidadania atuante, gera-se um cidadão que apenas recebe esses direitos. O produto disso é uma baixa reivindicação por condições mínimas, além da fácil aceitação de alguns direitos fundamentais em detrimento da violação de outros. Segundo Carvalho (2018):

A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora. (CARVALHO, 2018, p. 130.)

Esse não é um relacionamento saudável entre cidadão e Estado, e essa relação de poder entre as partes coloca aquele à mercê da vontade deste. Ainda mais, cria para o indivíduo o entendimento que as figuras políticas que dão face ao Estado são os responsáveis pela concretização desses direitos, e não ele próprio, por meio do exercício devido de sua cidadania. Desde então, percebe-se o cerne da visão do Poder Executivo como central no Poder Público, o que será analisado no próximo tópico.

No mesmo contexto, os direitos políticos, por mais que restritos e praticamente inúteis no período ditatorial, tiveram uma característica curiosa. Foi a época de maior expansão do eleitorado até então, com a parcela da população votante indo de 18% em 1960 para 47% em 1986 (CARVALHO, 2018, p. 171). O que isso significa dentro de uma conjuntura que permitia a existência de um partido político de oposição apenas para fachada e em que mecanismos legais restringiam uma real participação popular no âmbito político?

Esses direitos não eram usados como formas de luta popular para consolidação de outros direitos e demais melhorias na vida do povo, mas como um meio de barganha com o Estado assistencialista, que concedia alguns poucos desenvolvimentos a troco de retirada não só de poder dos cidadãos, mas de suas próprias garantias fundamentais. Os direitos políticos, que são a expressão da vontade social no campo do Estado, precisam ser ativos e transformadores, mas isso é impossível em um governo de exceção como o da Ditadura Civil-Militar.

Novamente, os efeitos da expansão de direitos em um cenário em que não podem ser plenamente exercidos, combinado com a violação de outros direitos, afeta a relação cidadão-Estado. Um sentimento de descrença na participação política é proeminente, visto que a eleição de representantes era infrutífera no enfraquecimento do governo ditatorial. Ainda mais, o falso crescimento econômico na Ditadura dava a impressão de que não importava se haviam restrições de direitos, desde que certas condições de vida estivessem aparentemente melhorando.

Importante destacar, no entanto, que o fim da Ditadura contou com ampla participação popular. Protestos como as Diretas Já, as mudanças legislativas quanto ao preenchimento de cargos políticos e atuação do terceiro setor mostram um tardio exercício de direitos políticos e civis que causaram real mudança na situação vivenciada no Brasil. Isso mostra que o exercício de direitos causa impactos em sua concretização e na plenitude da cidadania.

Em meio a isso, os direitos civis, por mais que timidamente já se expressassem no curso da história nacional, foram extremamente violados durante o século XX. A Constituição de 1988 os acolheu fortemente, colocando-os em status de imutabilidade dentro do ordenamento jurídico. Todavia, o truculento caminho percorrido para desenvolvimento da cidadania e a dianteira de outros tipos de direitos antes da estabilização dos direitos civis dificulta o exercício destes. Muitos cidadãos desconhecem alguns de seus direitos, como aponta Carvalho (2018). Uma sociedade não pode progredir plenamente sem utilizar seus direitos.

No Brasil, a anomalia no desenvolvimento da cidadania teve resultados graves. Há um sentimento de descrença nos próprios direitos e nas instituições que os protegem, aceitação de baixas condições com pouco retorno e passividade diante das possibilidades de reivindicação de garantias fundamentais. Espera-se que algum visionário chegue ao poder para dar tudo o que o povo precisa, mas esse não é o caminho para transformação social. Como assentou Marshall, isso pode ocorrer somente pelo exercício da cidadania.

## **2. OS CONFLITOS ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO**

No século XVIII, autores liberais clássicos como Rousseau, Locke e Montesquieu conceberam perspectivas de atuação e organização estatal que deram forma ao Estado moderno. Visando a descentralização de poder de uma única figura soberana, foi proposta a clássica separação de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário.

Na atualidade, Abranches e Soares (1973) pensam que a divisão proposta por Montesquieu não é adotada fielmente por qualquer sistema político. Essa percepção vem, em grande parte, do exercício de funções que não são próprias de cada esfera, seja pela expansão de competências e encargos do Estado, seja pelas influências da administração econômica nele. De qualquer forma, os princípios de descentralização dos poderes do Estado ainda ditam a organização deste ente.

Essa divisão é importante porque, em teoria, permite um governo menos arbitrário, exercido por diversas figuras que regulam a atuação umas das outras. Por meio de suas funções específicas, cada poder realiza sua parte em um comando feito para o povo. Com essa premissa em mente é que se tenta compreender o papel de uma esfera específica: o Poder Legislativo.

Idealizado como centro de representação popular, sua principal função é a de criação de leis e, na perspectiva de uma democracia representativa, expressão da vontade do povo no meio político. No ordenamento jurídico brasileiro, o Legislativo tem como atribuições principais a legislativa e a de fiscalização. Mendes e Branco (2013) definem aquela como “a edição de atos normativos primários, que instituem direitos e criam obrigações”. O artigo 70 da Constituição Federal dispõe a função fiscalizatória como “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (BRASIL, 1988).

Ambas de extrema importância, têm caminhos próprios e buscam não apenas um bom exercício do governo, mas também a concretização de direitos do povo. Para o estudo deste artigo, concentra-se na função legislativa.

No sistema democrático representativo, o campo político do governo é uma das essências da solidificação da cidadania. Por meio do devido processo legal para criação e materialização das leis, garantem-se direitos civis, políticos e sociais. Por óbvio, a mera existência de uma norma não significa sua eficácia no mundo real, já que outros fatores determinam a possibilidade de exercício de direitos, mas o primeiro passo para existência deles é sua existência no mundo jurídico.

Marshall (2021) elucida que o parlamento, as assembleias legislativas e as câmaras municipais são as instituições responsáveis pela manifestação dos direitos políticos. A possibilidade de uso desses direitos é vital para a presença dos outros, explicando Liszt Vieira (2001, p. 35) que “a cidadania é constituída tanto por direitos passivos de existência, legalmente limitados, como por direitos ativos que *propiciam a capacidade presente e futura*

*de influenciar o poder político*” (grifo nosso). Logo, é imprescindível que a prática desses direitos tenha como resultados sua proteção.

O Poder Legislativo tem a maior responsabilidade nisso. Historicamente, a passagem de um Estado absolutista a um Estado descentralizado permitiu a conquista de direitos pelo povo, principalmente por movimentos sociais e sua ocupação no meio político. Fazendo uso de suas liberdades civis, o exercício dos direitos políticos em suas instituições asseguradoras fortalece a cidadania. Segundo Cinnanti (2011, p. 86) “o Poder Legislativo é mais flexível, mais aberto, mais permeável, e profundamente afetado pelos elementos da política” e o cidadão deve usar disso.

Na perspectiva brasileira, contudo, o Legislativo enfrenta problemas. Além do conflito com o Executivo, conta com pouca confiança dos cidadãos. Abranches e Soares (1973) entendem que o exercício das funções de cada poder sempre gerou choques entre eles. Na organização moderna, o crescimento da máquina estatal ocasionou o aumento da função legislativa pelo Executivo. Os autores defendem que as baixas eficiências dos Congressos por seu apego a métodos tradicionais abrem margem para que mudanças que tornem processos legais mais rápidos deleguem mais funções ao Poder Executivo. Dessa forma:

Esta imagem generalizada contribuiu para mudar os sistemas políticos representativos, no sentido de diminuir a influência do Poder Legislativo na elaboração de políticas. Mas não houve apenas uma diminuição da competência legislativa na feitura de leis. Houve uma mudança substancial no conceito dos governos acerca da função do Congresso no processo político-institucional. O Congresso, na grande maioria dos países, não apenas cedeu a *iniciativa* legislativa ao Executivo, mas também sua função de dar a *forma* e o *conteúdo* da legislação. (ABRANCHES E SOARES, 1973, p. 74.)

Por si só, essa conjuntura entrega muito poder legislativo a uma esfera que não tem essa como característica principal. Retira, desse modo, voz dos representantes diretos do povo, relegando ao Legislativo majoritariamente a função fiscalizatória. Evidente é que esse movimento é contrário às premissas da divisão dos poderes e engessa a esfera de iniciativa legal. Essa tendência mundial se refletiu no Brasil principalmente durante o período ditatorial, com intensa redução da atribuição legislativa pelo Poder Legislativo, mas ainda se faz presente pela centralização estrutural de poderes no Executivo.

O Legislativo, nessa conjuntura, foi repetidamente descreditado. Já em sua origem na Constituição de 1824, teve sua importância reduzida. A instituição de um Poder Moderador, encabeçado pelo imperador, ia contra a natureza parlamentar, já que permitia que o chefe do Executivo limitasse a atuação tanto do Legislativo quanto dos outros poderes.



Não bastasse isso, durante o Império o Congresso Nacional foi dissolvido diversas vezes, tradição que se manteve na República. Como seqüela, a imagem que se forma do Legislativo é de fraqueza, de submissão ao Executivo, que pode se livrar dele quando conveniente. A mensagem que chega ao cidadão é que deve concentrar sua atenção na esfera executiva, a que é a real detentora de poder.

Essas dissoluções do Congresso são ainda mais expressivas nos governos varguista e ditatorial. Como já abordado no tópico anterior, esses foram os momentos de maior desenvolvimento de direitos sociais e políticos, respectivamente. Isso significa que além da baixa participação popular na conquista da cidadania, a instituição de garantia dos direitos políticos e de consolidação de quaisquer outros funcionava pobremente.

Nesse quadro, destacam-se os efeitos da Ditadura na reputação do Legislativo, que passou por ridicularização das funções e esvaziamento de significados. Instalado o bipartidarismo, o governo ditatorial tentou dar impressão de democracia e legalidade. A Arena, partido do governo, e o MDB, partido de oposição, viviam um embate falso, no qual o lado vencedor era sempre a Arena. Carvalho (2018) aponta que o partido sempre formava maioria e legitimava as imposições presidenciais, enquanto o MDB se via em um impasse: desistir da representação no Congresso, já que era sempre voto vencido e não podia causar mudança real, ou continuar como falsa oposição e legitimar o regime, que podia se valer do discurso de que existia democracia.

Ainda mais, Abranches e Soares (1973, p. 79) explicam que “a existência de uma ampla maioria governista, aliada às limitações constitucionais das funções do Legislativo, deixaram o Executivo absoluto na área legislativa”, confirmando o redirecionamento da competência de legislar ao Executivo.

Para o cidadão, esse cenário dá indícios de que não cabe ao Legislativo materializar os direitos políticos. O poder é apenas um meio para chegar ao Executivo, aquele que detém a capacidade transformadora, que concede direitos. Por que o cidadão confiaria em órgãos que são fachada, que não conseguem causar mudanças ou garantir direitos? É difícil enxergar como esse ente pode ter vitórias estando sempre à mercê das necessidades do Executivo.

Em meio a isso, encorajando a visão, o direito político de voto foi constantemente diminuído. Existente desde a primeira Constituição, era limitado a uma pequena parcela da população e apenas se tornou universal com a Carta Magna de 1988. Por mais que a cada renovação deste documento o rol de eleitores fosse ampliado, ainda se manteve uma tradição de exclusão dos menos instruídos ou dos integrantes de classes sociais mais baixas, como se estes não pudessem ter direitos.

Porém o mais preocupante nessa questão é a prática do direito de voto. Entre 1824 e 1930, votar não era exercer direito político, encontrar um candidato com quem se identifica e esperar que este represente o cidadão. Votar era uma troca de favores, ou simplesmente um ato forçado por aqueles que desejavam manter seu poder na região. Carvalho (2018) descreve que:

O votante não agia como parte de uma sociedade política, de um partido político, mas como dependente de um chefe local, ao qual obedecia com maior ou menor fidelidade. O voto era um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade e de gratidão. (CARVALHO, 2018, p. 41.)

Assim, eram mantidas práticas fraudulentas e abusivas, que faziam do eleitor um simples peão, alheio ao jogo de poder. Como forma de transmitir a ideia de que esse apoio não era em vão, os chefes davam pequenas recompensas, trocando o poder democrático por um par de sapatos.

Os efeitos dessa situação são de paulatino menosprezo ao poder do voto e da própria representação democrática. Se o cidadão não faz parte daquele campo, não pode se ver como elemento de mudança, como alguém capaz de atuar no sistema governamental. Nem mesmo pode ver aqueles que colocou no poder como aptos para alguma ação, porque não os enxerga como seus representantes, como sua voz.

O voto, na história do Brasil, é colocado como uma obrigação e Cinnanti (2011) indica uma triste realidade: por vezes, o cidadão nem mesmo se lembra de quem votou para ocupar posições no Legislativo. Não há identificação, não há senso de efetividade no exercício da democracia e de um dos mais importantes dos direitos políticos. Como desfecho, a cidadania é prejudicada e o indivíduo se concentra em uma única figura, desejando que venha dela a realização de direitos.

Combinando esse contexto com a tendência de concessão de direitos pelo Executivo, fenômenos de supervalorização do chefe desse poder são muito marcantes no Brasil. Um dos momentos mais marcantes disso é o período após o fim do Estado Novo, em 1945, caracterizado por forte política populista. Debert (2008) dá definição interessante:

[...] o populismo constitui uma relação pessoal entre um líder e um conglomerado de indivíduos, relação essa explicada através do recurso à ideia de demagogia, nem sempre claramente definida. Segundo essa concepção, o líder populista não aparece como um verdadeiro político, mas sobretudo como um aproveitador da ignorância popular, e as massas, na sua irracionalidade, não constituem fundamento para qualquer tipo de política. (DEBERT, 2008, p. 6.)

Nesse sentido, ocorre uma centralização de anseios e poderes nas figuras desses líderes, engrandecendo o Executivo e validando sua atuação em áreas que não são tradicionalmente delegadas a ele. A própria concessão de direitos de cidadania vinda de cima para baixo demonstra como se aproveitam da baixa instrução da população e dos problemas estruturais no desenvolvimento da cidadania para se promoverem por meio da aprovação das massas.

A politicagem, feita muito mais para autopromoção, até provocou mudanças no país por meio de políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, mas, em contrapartida, fez que perdurasse a lógica de submissão dos outros poderes e da necessidade de ações do Executivo para concretização de direitos. Além disso, fortificou a ideia de líderes messiânicos como bons governantes. Carvalho (2018) salienta que após 1945, pelo menos três presidentes tinham esses traços, sendo eles Getúlio Vargas, Jânio Quadros e Fernando Collor de Mello. A tradição de concentração nesses agentes é, assim, mantida viva.

Perante todo o exposto, pode-se concluir que o Legislativo, planejado como coração da representação política do cidadão e vital na expressão democrática não assume essa natureza no Brasil. Pelo contrário, “o papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo” (CARVALHO, 2018, p. 223). Permanece uma fraca manifestação da democracia, em que não há exercício pleno dos direitos de cidadania para efetivação dela, e sim aumento de sujeição ao governo.

Vieira (2001), em visão comunitarista da sociedade civil e da participação popular no Estado, apreende que a comunidade política é papel central na cidadania e é por meio dela que o cidadão tem identidade e permite unidade social e espaço para o exercício da participação. A cidadania é, então, uma atividade, uma prática, um instrumento. Mas essa não é a realidade brasileira. O campo político ainda é subutilizado ativamente pelos cidadãos, que não o ocupam para reivindicar e exercer direitos. A cidadania não realiza seu significado e o Legislativo segue desvalorizado, sem confiança do cidadão e sem cumprir seu papel de transformação social.

### **3. A RELAÇÃO CIDADÃO-ESTADO E OS EFEITOS NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

No prisma do desenvolvimento dos direitos de cidadania e da relação entre o cidadão e as esferas de poder, destacam-se duas problemáticas: a baixa ligação ao Legislativo e o

despreparo do cidadão em exercer ativamente seus direitos, tanto no terreno institucional quanto fora dele. Os problemas de formação nos poderes Executivo e Legislativo descritos na seção anterior são estruturais, o que expressa uma sistemática relação conturbada entre o cidadão e esses âmbitos.

Destaca-se, em primeiro lugar, como o cidadão deposita suas aspirações nas instituições indevidas. Resgatando o pensamento de Marshall, que entende que cada órgão governamental seria responsável pela tutela de determinado tipo de direito de cidadania, frisa-se que todos são importantes e todos têm seu devido papel na representação democrática, sobretudo no modelo republicano adotado pelo Brasil. No entanto, como já debatido, cada um desses órgãos tem suas limitações e áreas de atuação, se relacionando também de forma distinta com o exercício dos direitos pelo cidadão.

Nesse sentido, sabendo que o Executivo brasileiro tem um aspecto hiperinflacionado, não apenas pelos conflitos entre poderes, mas pelo próprio cidadão, o esvaziamento do Legislativo causa, além de obstáculos no exercício da cidadania, um desequilíbrio na atuação estatal. Existe um baixo senso de responsabilidade dos representantes, que por vezes atuam de forma individualista, gerando um afastamento do cidadão pela falta de identificação com esses agentes políticos, tornando a afirmação de direitos no meio institucional quase inoperável.

Cinnanti (2011), em interessante análise da atuação no Legislativo e as visões do cidadão, entende que “a maior falha na representação política no Brasil decorre da falta de responsabilidade e de responsabilização do mandatário perante o povo, legítimo titular do poder”. Levando em conta princípios da Administração Pública, tais como legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, a autora entende que seu cumprimento é essencial para a credibilidade do Congresso e da confiança da população nele. Essa relação é um chamamento ao exercício da cidadania.

Entretanto, para a autora, verifica-se um contínuo desrespeito a esses princípios, cobertos de uma visão individualista da atuação dos representantes e uma paradoxal dissociação destes com a instituição da qual fazem parte. Isso se acoberta pela impunidade dos membros do poder, tanto por parte do próprio Estado, como da sociedade.

À vista disso, Vieira (2001) aponta que no sistema republicano, adotado no Brasil, se as obrigações cívicas forem desprezadas em relação aos direitos individuais, estes serão minados, porque os representantes os usarão para agir de acordo com seus interesses ou de grupos poderosos, deixando de lado o caráter coletivo da cidadania. O Estado e os meios para atuação democrática tornam-se, assim, insustentáveis. Ainda mais, fomenta o sistêmico

distanciamento do cidadão com o Legislativo, bem como do exercício de seus direitos, criando desconfiança nessa esfera.

Em um país onde é baixa a percepção de que a mudança pode ser alcançada por meio da representação política, é angustiante que o povo ainda desconfie dos integrantes das instituições. Não havendo essa conexão, a inclinação para o comodismo e baixa reivindicação de direitos e exercício da cidadania é ainda mais atrativo, pois fortalece a ideia de que não há poder na sociedade civil. Concomitantemente, tonifica a crença de que um líder, um herói, um messias pode resolver problemas e assegurar direitos.

Diante disso, a democracia representativa brasileira não segue os próprios fundamentos e não se desenvolve como deveria, pois a forma de atuação dos representantes e a não-identificação do cidadão com eles anula a vontade popular nas decisões do governo. Após a eleição, o agente político segue seus planos e convicções, sem levar em conta os desejos de seus votantes. O povo não realiza controle, causando divergências entre o anseio social e as direções do Poder Legislativo, de forma que a população não participa do processo de tomada de decisões. O Congresso, então, não representa a comunidade, que não o vê como instrumento para consolidação cidadã. Cinnanti (2011) escreve que:

Vivemos uma democracia ainda imatura, na qual ambas as partes estão aprendendo a desempenhar seus papéis: os políticos, mandatários do poder, exercitam suas funções, testando os limites do que pode ser aceitável pela população; o povo, titular do poder, aprende a avaliar seus representantes e a referendá-los ou não. Aprende também a participar, a cobrar, a fiscalizar. (CINNANTI, 2011, p. 91.)

Esse é um grande reflexo da relação anômala entre os poderes Executivo e Legislativo e o cidadão brasileiro, mostrando, ainda, que não é proeminente uma cidadania ativa. Por isso, até o momento existem dificuldades no exercício dos direitos civis, políticos e sociais.

É importante frisar que este trabalho não visa culpabilizar o cidadão por esses problemas. Muito pelo contrário, o destaque aqui são para as estruturas históricas, sociológicas e políticas que culminaram nessa estranha relação entre o povo e o Poder Público, bem como no uso de sua cidadania. O cidadão brasileiro é vítima de um desenvolvimento repressivo, onde as tentativas de conquista de direitos foram duramente reprimidas.

De qualquer forma, Carvalho (2018) assinala a precariedade no conhecimento dos direitos pela população, sobretudo os civis. O historiador discute pesquisa realizada na região metropolitana do Rio de Janeiro, onde 57% dos entrevistados não sabiam apontar qualquer direito e 12% mencionaram algum direito civil (CARVALHO, 2018, p. 212). O autor conclui

que o maior déficit de direitos civis são em relação à segurança individual, à integridade física e ao acesso à justiça.

Sendo o estudo de Marshall base para o entendimento dos direitos de cidadania, pode-se dizer que o baixo conhecimento de direitos civis causa problemas no gozo dos demais, tendo em mente suas correlações. Logo, os direitos políticos são automaticamente prejudicados, o que se vislumbra pela relação entre o cidadão e o corpo político do Estado. O voto, direito político nuclear, sempre desvalorizado na história do Brasil, é quase como um incômodo que chega a cada dois anos.

Os direitos sociais, talvez os mais reivindicados diante do panorama assistencialista do Estado brasileiro, são ainda muito influenciados por status e classes sociais. O desfrute desses direitos estão muito ligados ao patrimônio social, como infraestrutura e fundos financeiros. O Brasil, contudo, conta com uma população extremamente desigual, onde muitos vivem em condições degradantes, com mínimos essenciais ignorados. O acesso à saúde ou educação de qualidade, por exemplo, é distante de parcela significativa dos brasileiros. Os direitos sociais são, para muito, irrealizáveis.

Há também uma perspectiva bastante corporativista dos direitos sociais e coletivos. Carvalho (2018) ressalta o desenvolvimento do sistema previdenciário, onde cada classe tentava se beneficiar individualmente, buscando se privilegiar perante as outras. Por conseguinte, existe pouca integração social, faltando um senso de bem comum e de luta coletiva por direitos.

Dessa forma, a cidadania é impalpável. É difundido o pensamento de que os direitos somente chegam ao povo quando o Estado os concede, pois o cidadão não os conhece o suficiente para conquistá-los. A implicação disso na democracia é sua quase inviabilidade: o cidadão não se vê como capaz de provocar mudanças por meio de seus direitos e não vê nas instituições estatais o meio para protegê-los, enquanto os mandatários do Estado não representam o povo.

Ao passo que isso traz certa desesperança, considerando o texto de Cinnanti (2011), por outro lado essa situação pode tanto desestimular a participação dos cidadãos quanto instigar a luta para mudança da ordem vigente. No associativismo estudado por Vieira (2001), aponta-se que a concretização da cidadania não precisa ser necessariamente feita pela via institucional. A verdade é que ela é sim muito importante, mas existem outros caminhos de participação social que buscam a solidificação da democracia.

O fortalecimento do Poder Legislativo é fundamental para a cidadania, mas a iniciativa do cidadão no espaço público e na sociedade civil são formas essenciais de

revigoramento dos direitos de cidadania. É, além do mais, uma forma de diminuição da dependência do cidadão para com o Estado para materialização de seus direitos, sendo, portanto, crucial para o desenvolvimento social e democrático.

#### **4. OS CAMINHOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA: O ASSOCIATIVISMO**

A trajetória deste trabalho destacou a importância da revigoração do Poder Legislativo, recuperando a importância das instituições dessa esfera para tutela de direitos. Esse aspecto institucional é muito importante, sobretudo no Brasil, onde a autoridade e credibilidade do âmbito parlamentar foram constantemente minados. A confiança do povo neste poder como garantidor de direitos é, como escrito, quase inexistente.

Os motivos para essa triste situação foram aqui explorados. O que se busca agora é o entendimento de como ela pode ser mudada. Curiosamente, uma maneira de fortalecer essas instituições é pela intensificação de uma atuação popular por caminhos não-estatais, conforme o marcante estudo de Liszt Vieira.

Na concepção do autor, as circunstâncias que definem as esferas de poder do Estado revelam sua crise de legitimidade, impedindo que o cidadão se reconheça nas instituições estatais. Nesse cenário, “a ação estatal desvinculada das noções de interesse público, bem comum, responsabilidade pública, perde legitimidade” (VIEIRA, 2001, p. 86). Uma completa reforma do Estado é imprescindível para a consolidação democrática.

Essa renovação por meio do associativismo é, agora, a melhor opção. Leonardo Avritzer (1996) evidencia que recentemente ganhou-se entendimento de que a democratização é um fenômeno que pode ocorrer no terreno das ações sociais, não sendo relacionado somente às instituições políticas. Essa noção é relevante para valorizar a atuação popular e resgatar o sentido ativo necessário na construção da cidadania, pois se o processo de democratização for examinado apenas a partir das relações entre o Estado e o sistema político, ignora-se o comportamento dos atores sociais. A democracia seria vista tão somente como regime político, como estrutura institucional de relação entre as elites e o Estado.

A participação ativa da sociedade no espaço público é uma clara forma exercício de direitos e demonstra a formação de uma consciência quanto às ações necessárias para realização da cidadania. Vieira (2001), aponta:

As mudanças na cultura política trazidas pelo incremento do associativismo indicam a possibilidade de superação das formas tradicionais de clientelismo, populismo e corporativismo presentes na história política da América Latina. Esta nova cultura associativa certamente contribuirá de forma significativa para a construção de uma estrutura institucional mais democrática, posto que ancorada na sociedade civil e não nas elites que tradicionalmente controlam a sociedade política. (VIEIRA, 2001, p. 78.)

Ou seja, quando o cidadão se associa a organizações para realização de serviços voltados à comunidade, tende a reconhecer seus direitos, deveres e, principalmente, seu papel na estrutura das sociedades civil e política. Esse é um início de chamamento à atividade cidadã, que se complementa com instituições confiáveis e seguras. Vieira (2001), citando Alberto Mellucci, assenta que os espaços públicos são pontes entre as instituições políticas e as demandas coletivas, entre as funções do governo e a representação de conflitos. Nesse sentido, valoriza a independência desses espaços públicos das instituições do governo e das estruturas do Estado como via para a democracia atual, pois os espaços públicos requerem a representação e a participação popular, formando um ciclo de concretização de cidadania.

Levando em conta que os direitos civis, políticos e sociais se materializam pela atuação do indivíduo e por seu uso para reivindicação de sua expansão, a democracia precisa ter seu berço na própria sociedade, que é a origem do poder. Logo, essa visão sociocêntrica, que coloca os atores sociais como elementos nucleares na análise da construção democrática, foca em um movimento cidadão que busca influenciar os dirigentes e a sociedade civil, e não na reivindicação do poder do Estado, enfatizando a atuação popular.

Tendo em mente o valor do associativismo para a solidificação da cidadania, é relevante entender o caráter produtivo desse fenômeno. O setor público não-estatal ou terceiro setor se constitui por organizações sem fins lucrativos que objetivam a produção de bens e serviços públicos. Isto é feito de forma descentralizada, com estrutura menos burocrática e em maior contato direto com o cidadão, promovendo uma maior eficiência no desempenho das funções e nos objetivos sociais.

As organizações da sociedade civil atuam em áreas diversas, como educação, saúde, meio ambiente, crianças de rua, direitos humanos, cultura, lazer, esporte, violência, drogas, habitação e projetos comunitários, abrangendo um amplo arcabouço de direitos. Assim, membros da sociedade tutelam essas garantias para os seus, distanciando-se do reiterado costume assistencialista no Brasil. Segundo Vieira (2001), nesse modelo participação e cidadania são preceitos basilares de indicação da atuação das organizações não-lucrativas, tanto no trabalho para a sociedade quanto na formação de parcerias com o Estado em função do interesse público.



Essas ligações ao Estado podem ser proveitosas para o funcionamento do terceiro setor, configurando um plano eficiente de realização de funções. Sabendo que o objetivo da máquina estatal é prover o bem comum e o setor social atua no sentido de produção de serviços, a destinação de recursos do Estado para essa área é uma forma de efetivação das atribuições de ambos os lados. Pensando nisso, é facultado ao Estado firmar contratos de gestão que transferem bens para o setor público não-estatal.

Com esse mecanismo, as instituições estatais ainda mantêm a responsabilidade de formular, regular, fiscalizar e avaliar as políticas sociais, mas entregam a execução a um setor onde isso é mais facilmente realizado. Os benefícios para a população são grandes, vez que além de melhorar o atendimento ao cidadão, também incentivam a construção de uma cidadania mais ativa e legitimam as instituições do Estado, porque evidenciam o uso de recursos públicos para o público. Vieira (2001) confirma que “ao desburocratizar o Estado, o contrato de gestão pode aumentar a governabilidade, ampliando áreas de apoio na sociedade”.

Nesse ponto de vista, o espaço público age ativamente na concretização da cidadania e democratiza o Estado. Para fora da materialização da cidadania, a redefinição das relações entre ele e a sociedade civil por meio dos canais do terceiro setor permite a institucionalização da participação da cidadania nas decisões governamentais. Essa afirmativa vem da experiência de outros países, que, conforme analisa Vieira (2001) “contam com a existência de conselhos, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, para a elaboração de políticas públicas”.

Esse é um tipo de atuação que nasce claramente de uma atitude proativa em relação à cidadania. As atividades no terceiro setor influenciam nisso, pois criam a percepção de que se membros da sociedade também podem atuar para desempenhar serviços públicos, também podem participar nas decisões políticas e governamentais. Portanto, esta participação primeira na área de serviços constrói uma vontade na participação política.

Nessa direção, a cidadania democrática lentamente passa de uma simples condição legal para um elemento nuclear da cultura política social. Esse é um modelo discursivo inspirado nas ideias de Jürgen Habermas, no qual o poder público age como mediador entre os impulsos comunicativos gerados na sociedade civil e os órgãos que realizam as decisões políticas em âmbito institucional.

O desempenho de uma democracia nesses moldes, aliado à fortificação do terceiro setor, são pedras angulares na reforma do Estado que se mencionou no início deste tópico. Suas instituições seriam instrumentos de regulação e concretização de direitos e Vieira (2001, p. 88) sugere, ainda, sua combinação com os “mecanismos de consulta, referendo, plebiscito e

outras formas de participação direta, por meio de instituições conselhistas”. Essa organização devolve poder à sociedade e estimula uma cidadania que se constrói de baixo para cima, mudando o impacto da ação do cidadão na sociedade civil e, posteriormente, na sociedade política.

Normalmente, essa atuação se direciona ao e reflete-se no Poder Legislativo, maior espaço institucional de exercício de direitos políticos e tutela dos outros. Assim sendo, a alteração de comportamento do cidadão no espaço público também muda sua relação com o Estado, e a democratização das instituições na linha aqui traçada recupera a legitimidade deste ente, faltante na atual conjuntura brasileira.

O fortalecimento do Poder Legislativo, por conseguinte, pode ser feito pelo ativo exercício dos direitos de cidadania, não apenas por vias institucionais, mas pela proatividade do associativismo no espaço público e pelo incremento do terceiro setor. Forma-se um ciclo de atuação que gera resultados transformadores na cidadania no Brasil, que teve desenvolvimento tão anômalo. De acordo com Vieira (2001):

É a cidadania que fornecerá o *élan* vital para a criação de uma nova institucionalidade política, em que a sociedade civil cumprirá papel central na construção de um espaço público democrático, única fonte possível de governabilidade e legitimidade do sistema político. (VIEIRA, 2001, p. 89.)

Como preconizou Thomas Marshall, a cidadania é caminho para a transformação social. Logo, entendendo esta como o conjunto de direitos civis, políticos e sociais, o exercício destes pelas vias aqui destacadas é o caminho para sua concretização. Um cidadão no sentido completo da palavra é o único capaz de manifestar suas vontades políticas, colocar limites nas vontades dos representantes e transformar sua condição social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da metodologia e do referencial teórico utilizados, foi possível estabelecer uma compreensão ampla da cidadania brasileira. Em primeiro lugar, por meio da comparação entre o modelo estabelecido por Thomas Marshall e sua aplicação no Brasil por José Murilo de Carvalho, tornou-se fácil perceber o cerne do problema para efetivação dos direitos civis, políticos e sociais no país, qual seja a inversão da evolução lógica e temporal desses direitos.

Adiante, levando em consideração o entendimento dos autores de que instituições governamentais equilibradas são essenciais para uma cidadania e democracia saudáveis, a

análise dos conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo foi fundamental para entender as relações entre o cidadão e esses entes. Os obstáculos e desafios para concretização de direitos ligam-se bastante a essa relação conflituosa, visto que o Executivo tende a tomar funções do Legislativo e o cidadão não vê este como meio viável para participação democrática.

Essa conjuntura gera um desequilíbrio no Estado, criando nos indivíduos a ideia de que o uso de seus direitos, sobretudo políticos, não são eficazes para tutelar outros, desestimulando a cidadania ativa e participativa. Esta, por sua vez, não encontra forças ou mesmos motivos para se consolidar, deixando o cidadão em um estado de inércia.

Frente a esta realidade obscura, tentou-se utilizar dos conhecimentos de Liszt Vieira e Leonardo Avritzer para encontrar meios de concretização da cidadania, o que gera transformação social. Foi dado destaque para o fortalecimento do Poder Legislativo e do associativismo, evidenciando o fato de que a intensificação do último surte resultados para o primeiro.

Nesse sentido, o associativismo, definido como reunião de indivíduos ou grupos que pretendem produzir bens e serviços públicos fora do meio institucional, ou seja, pela própria sociedade civil, tem o cunho de fortalecer os direitos de cidadania e gerar uma lógica mais ativa quanto a estes, chamando os cidadãos à participação política e conscientizando-os quanto aos próprios direitos, construindo uma democracia mais saudável.

Essas considerações são marcantes para compreender os motivos da cidadania no Brasil ter características passivas, que impedem o cidadão de entender que sua atuação é crucial na garantia de seus direitos. Ao entender essas razões, bem como os sistemas que as perpetuam, é factível a mudança de conduta, adotando comportamentos capazes de alterar essa situação, sendo a cidadania instrumento para transformação social.

## **CITIZENSHIP RIGHTS: STRENGTHENING OF THE LEGISLATIVE POWER AND ASSOCIATIONISM IN BRAZIL**

### **ABSTRACT**

This article aims to find pathways for concretion of citizenship in Brazil, focusing on the strengthening of the Legislative Power and associationism. To that end, a comprehension regarding the development of Brazilian citizenship is traced, noticing how the chronological emergence of each type of citizenship right - that is, civil, political and social rights -, affected the sort of citizen formed in the country. Based on this, the structures of the Executive and Legislative powers are analysed, highlighting the effects on Brazilian citizenship.

Keywords: Citizenship. Democracy. Legislative Power. Associationism.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de; SOARES, Gláucio Ary Dillon. **As funções do Legislativo**. In: **Revista da Administração Pública** (Rio de Janeiro), n. 7, vol. 1, p. 73-98, jan./mar. 1973.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < <https://bit.ly/3ch92Y7> >.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 24 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CINNANTI, Cristina. **A (des)confiança do cidadão no Poder Legislativo e a qualidade da democracia no Brasil**. In: **E-legis** (Brasília), n. 6, p. 84-95, 1º semestre, 2011.

DEBERT, Guita Grin. **Ideologia e populismo**: Adhemar de Barros, Miguel Arraes, Carlos Lacerda, Leonel Brizola. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

MARSHALL, Thomas Humphrey; BOTTOMORE, Tom. **Cidadania e classe social**. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

MASTRODI, Josué; AVELAR, Ana Emília Cunha. **O conceito de cidadania a partir da obra de T. H. Marshall**: conquista e concessão. In: **Cadernos de Direito** (Piracicaba), v. 17(33), p. 3-27, jul.-dez. 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.